

*Hoffmann, Odile, 2001. Acerca de la fragilidad de los espacios públicos, pp73-96 dans A.Valencia (ed.) Exclusión social y construcción de lo público en Colombia CIDSE-CEREC, Cali*

## **Acerca de la fragilidad de los espacios públicos : reflexiones a partir del Pacífico colombiano**

Odile Hoffmann (IRD-CIDSE/UNIVALLE)

*Plabras claves* : Estado, políticas públicas, sociedad civil, ong, participación, ciudadanía, gobernabilidad, instituciones, reglas, Público/privado, Territorios, intermediación

*Resumen* : Desde hace una década.(a partir de los cambios constitucionales de 1991 y la Ley 70 de 1993), la construcción del espacio público es una preocupación recurrente de los distintos actores que intervienen en el Pacífico, sean individuales o colectivos, privados o públicos, provenientes de las esferas del mercado, de la sociedad civil o del Estado. Huyendo de estas oposiciones dicotómicas, el análisis se centra en los procesos de construcción de espacios públicos desde tres perspectivas complementarias : desde la construcción microsocial y territorial, desde las instituciones y la acción pública, desde la acción colectiva y la movilización política. Se elabora un modelo a partir del cual los espacios públicos se interpretan como una adecuación dinámica entre actores, instituciones y territorios. Los procesos de fragmentación o privatización del espacio público intervienen cuando se distorsionan las relaciones entre las tres dimensiones.

\* \* \*

## **INTRODUCCION**

En Colombia como en muchos países de los últimos quince años, la « construcción de lo público » se ha vuelto prioridad nacional ya que se percibe como una condición mínima para lograr cierta eficiencia en la gestión de la vida pública y salir de los esquemas anteriores que desembocaron, históricamente, en procesos de clientelismo exacerbado y de confiscación de los asuntos públicos en manos de algunos (partidos, patrones políticos, mafias, etc.). Este giro en las concepciones de lo público corresponde a la evolución en las teorías y conceptos difundidos desde hace una década por las agencias internacionales, como el BM y el FMI, cuyos expertos desarrollaron la noción de « *gouvernance* » para « hablar de política sin nombrarla » (Ben Nefissa, 1999). La « *gouvernance* » sugiere en efecto « el esfuerzo para lograr el consenso u obtener los acuerdos necesarios a la ejecución de un programa en un escenario donde existen intereses varios, numerosos y divergentes » (de Alcantara citado por Ben Nefissa, 1999, trad.OH). Se promueve así reformas que apuntan a nuevas articulaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado, pretendiendo resolver los conflictos por la lucha contra la corrupción, la racionalización de la gestión pública y el respeto al Estado de derecho. Se oculta de paso las dimensiones políticas de la vida pública que incluyen luchas de poder, contradicciones y conflictos de intereses, dinámicas hegemónicas y de dominación, etc.<sup>1</sup> En este contexto

---

<sup>1</sup> El término de « *gouvernabilité* » (gobernabilidad), en cambio, tiene una carga ideológica menor, y se restringe a la capacidad o incapacidad de gobernar, a un momento dado, en un contexto institucional dado (puede ser el Estado, o un gobierno municipal o regional, o incluso una institución de cierta importancia. Desgraciadamente en castellano, hasta donde sé, ambos conceptos (*gouvernance* y *gouvernabilité*) se traducen por « gobernabilidad ».

ideológico, el esfuerzo gubernamental para reconstruir el espacio público<sup>2</sup> se inserta al cruce de tres grandes orientaciones macro-políticas, a las que, aplicando el caso al Pacífico colombiano, podemos asociar actores preminentes.

La *descentralización* iniciada en los años 1980 otorga nuevos papeles a entes ya existentes (municipios, departamentos, entidades gubernamentales), lo que a su vez suscita la emergencia de actores que adquieren dimensión pública : tanto los alcaldes y sus equipos como los técnicos y funcionarios de las entidades descentralizadas son ahora responsables de la elaboración, financiamiento y ejecución de planes de desarrollo. La delegación de poderes y de gestión desplaza la arena de negociación hacia los niveles locales y regionales, con una creciente tecnificación y responsabilización de actores que anteriormente eran más gestionarios que iniciadores de políticas locales (Velásquez, 1996).

La *democratización* se dió en varios planos, principalmente a través de la elección popular de alcaldes (reforma de 1986, primeras elecciones en 1988), y del reconocimiento de la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales (reformas de 1985, confirmadas y ampliadas en la constitución de 1991), con diversos mecanismos de veeduría, contraloría e intervención, incluyendo la tutela. Estas iniciativas gubernamentales respondieron en parte a presiones ejercidas desde las bases en contra de un clientelismo exacerbado que obedecía a lógicas nacionales (grupos de poder a dentro y entre las facciones partidistas) más que a factores locales. Los paros cívicos se multiplicaron en los años 1980 en todo el país, incluyendo el Pacífico (Guapi, Buenventura, Quibdó, Tumaco) y reunieron a fuerzas sociales que estaban dispersas : algunas de ellas descubrieron su capacidad de expresión política (pequeñas ong o asociaciones de corte social-asistencialista o cultural), otras pudieron alzar una voz callada desde décadas, otras más emergieron en estas ocasiones : el movimiento cívico de donde emergen líderes y militantes que conformarán luego el movimiento de comunidades negras.

Finalmente no se debe olvidar el proceso de *globalización* que se da través de medidas y discursos difundidos por las entidades mundiales como el OIT, BM, FMI, BID, UNESCO, con el doble efecto de una reevaluación del rol del Estado en los programas de desarrollo (hacia el retiro), y un reconocimiento del papel específico a los actores locales en la definición y ejecución de los planes de desarrollo que financian. Entre otros y para el tema que aquí nos ocupa, el discurso sobre la multiculturalidad y pluriethnicidad se ve plasmado en la Constitución de 1991 y luego en la ley 70 que delimitan, por primera vez, espacios políticos explícitos para las « comunidades negras » de Colombia (Agudelo, 1999 ; Hoffmann 1998).

Estos tres grandes procesos, iniciados en esferas internacionales o gubernamentales y bajo presión de la sociedad movilizada, desembocan en la constitución o mayor visibilidad de nuevos actores locales, conformando una « sociedad civil » en ciernes. En estas dinámicas políticas, la dialéctica local/global/local es total : los actores locales suscitan los cambios a la vez que dependen de medidas oficiales para aparecer institucionalmente ; deben integrar el discurso localista para legitimarse -y acceder a los financiamientos- frente a las agencias internacionales que les proporciona legitimidad y discurso. Asimismo, deben representar sus « bases » y rendirles cuentas, pero, a la vez, tienen que aprender a manejar las lógicas globales para intervenir en los escenarios nacionales e internacionales, única manera de mantenerse presentes frente a los antiguos actores y grupos de poder con los que entran en competición.

---

<sup>2</sup> La definición del espacio público se irá precisando a lo largo de las descripciones y del análisis. Partimos de una acepción elemental de « articulación del juego de intereses particulares con la construcción de consensos inspirados en la búsqueda del bien común » (términos de la convocatoria del VII Coloquio Nacional de Sociología, Cali, 3-5 de mayo 2000).

De una cierta manera, las reformas « funcionaron ». Existen hoy, en el Pacífico por lo menos, espacios públicos que no existían en los años 1970 : el político-municipal, el de la participación ciudadana, el de las « comunidades negras ». Esta interpretación deja sin embargo varios vacíos, en la medida en que sobre-estima el papel del Estado, dándole un lugar autónomo y casi externo en relación a los espacios públicos que pretende fomentar. De alguna forma, postula la existencia de un Estado racional por fuera de la sociedad civil y capaz de influir sobre ella. Si bien analíticamente es válido diferenciar ambas categorías, es necesario reconocer y analizar los múltiples nexos que las relacionan y que, más que las iniciativas de cada una, impulsan en conjunto las dinámicas sociales y políticas. Por los actores que participan en los dos ámbitos, por las lógicas que a veces se cruzan, por algunos fuentes de financiamiento comunes, etc., las esferas del Estado y de la sociedad civil no se pueden distinguir fácilmente en la « vida real ».

En este artículo, quisieramos analizar la construcción del espacio público bajo dos enfoques complementarios. Una primera parte es más descriptiva, y trata de los procesos concretos de construcción (o intento de construcción) de espacios públicos en la región sur del Pacífico en los últimos 50 años, partiendo de los juegos de actores locales y viendo su inscripción en lógicas más globales. En una segunda parte, más analítica, proponemos un modelo de interpretación que permite evaluar la fragilidad de los espacios públicos recién constituidos y subrayar sus disfuncionamientos y/o potencialidades. Este modelo se concibe como una herramienta de seguimiento de las dinámicas sociales y políticas, que podría servir tanto a los observadores como a los propios actores.

## LA CONSTRUCCION DE LOS ESPACIOS PUBLICOS EN EL PACIFICO COLOMBIANO : TRES PERSPECTIVAS

La noción de espacio público suscita cierta confusión. Por un lado es el lugar –no geográfico– donde se elaboran las reglas de convivencia entre miembros de una sociedad, donde se da la discusión y se exponen los conflictos y contradicciones, donde se busca la regulación social más allá de las unidades de base, donde se negocian las relaciones entre actores de un mismo territorio y con los vecinos. Con razón apunta Da Matta (1989 : 112) que « las reglas –por el hecho de no tener dueño– constituyen el espacio público por excelencia. Sin ellas no puede haber competencia ni lucha ». El espacio público concebido como generador de reglas implica la existencia de mecanismos capaces de hacerlas respetar. En general esto se logra a través de instituciones especializadas, siendo más evidente el ejemplo de la institución de la justicia que impone sanciones a los que no respetan las reglas.

Por otro lado, el espacio público se refiere a espacios geográficos, concretos, construidos socialmente e históricamente como « bien público », de acceso libre para todos los miembros de la sociedad (una plaza, una carretera, pero también ciertos edificios públicos). Por lo tanto difieren de una sociedad a otra, de una época a otra, pero responden a una condición fundamental de la convivencia social : tener espacios comunes que satisfagan las necesidades básicas de comunicación (en un sentido amplio de la palabra), sin restricción de orden social, económico o político. Por lo general los espacios públicos se inscriben en un espacio más amplio, diverso, concebido como el espacio de vida de la sociedad, que podemos en una primera aproximación calificar de territorio (en el sentido territorio nacional por ejemplo).

La confusión entre las dos acepciones indica cierto grado de parentesco que quisieramos descifrar, siguiendo a O'Donnell (1989) que expresa sus inquietudes teóricas a partir de situaciones muy concretas de confiscación o privatización de espacios públicos como son la

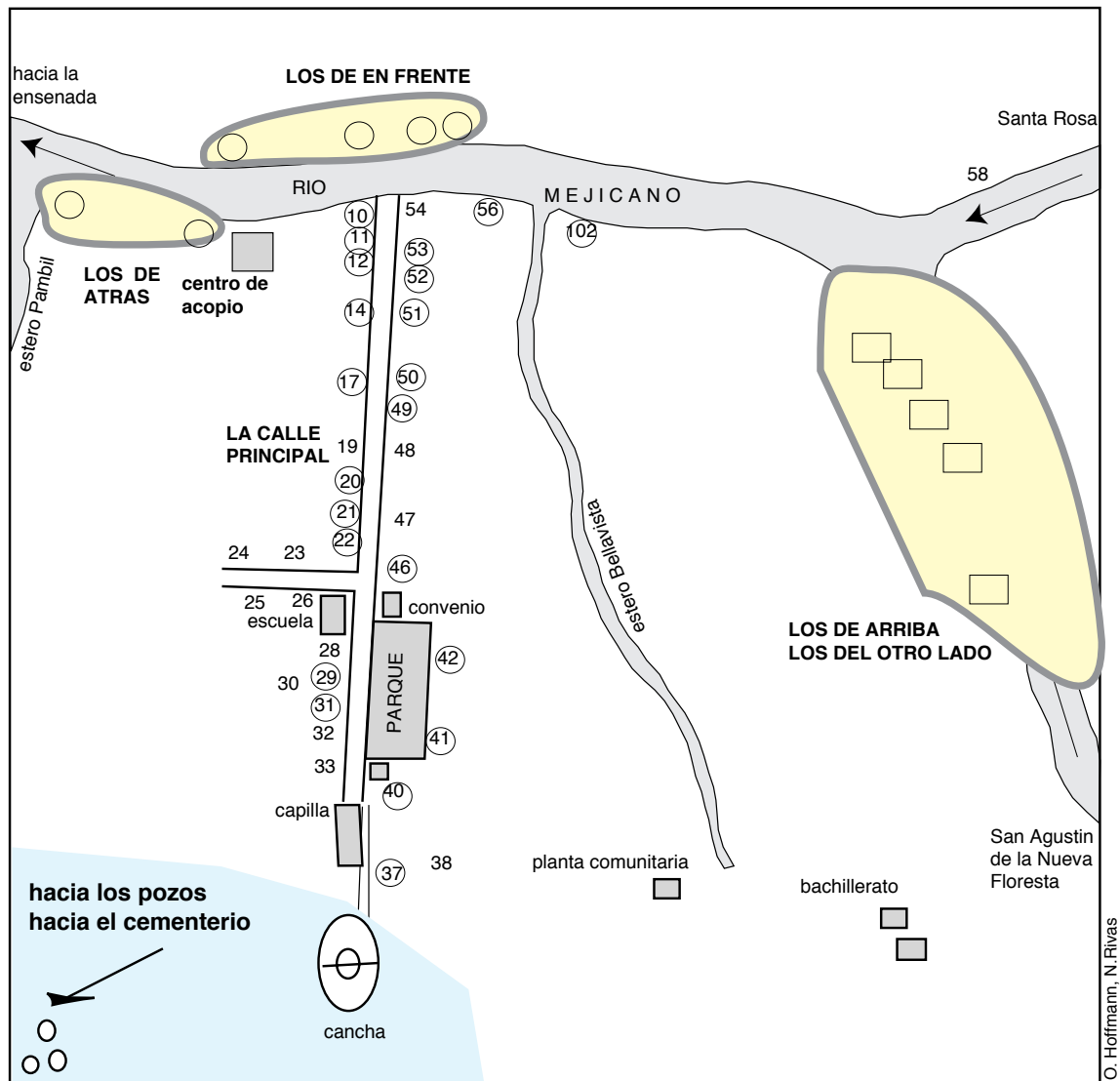
calle, la playa y el espacio urbano en Brasil. En un primer momento, el espacio público se podría entonces definir como el espacio abstracto de regulación y negociación de las normas de acceso al espacio concreto de vida de una sociedad. Estudiar el espacio público consiste en analizar cómo emergen las « reglas » de convivencia, las cuales se refieren a espacios geográficos o políticos de muy distinto índole y escala. Como lo nota Sintomer (1998 :11), « siempre existe una pluralidad de espacios públicos, más que un espacio público unificado. [...] A nivel local se puede constatar la yuxtaposición de espacios públicos que casi no comunican entre ellos : el que se estructura alrededor del Concejo municipal y de los eventuales consejos de barrios ; los que se organizan alrededor de asociaciones de barrios o, de manera más fluida, de grupos informales ; los que están a medio camino entre la política y otros registros sociales (como el rap) ; los de tipo tradicional o comunitario.. » (trad. OH). Esta multiplicación de espacios públicos « sectoriales » no representa en sí, ni un obstáculo ni una ventaja para una mejor gobernabilidad ; sencillamente traduce la complejidad social del momento y sus antecedentes históricos, y como tal se debe analizar. A continuación presentamos algunos procesos de construcción de espacio público desde tres perspectivas : desde su construcción microsocial y territorial, desde la acción pública (desarrollo institucional) o desde la acción colectiva (movimientos sociales y participación ciudadana).

#### 1-Espacios públicos a nivel veredal : las marcas de « lo público » y la estructuración del espacio

En el Pacífico rural « tradicional », las estructuras del aparato de Estado están casi ausentes. La ciudad está lejos, los funcionarios rara vez llegan a los ríos, las instituciones de educación (escuelas primarias) y salud (centros de atención primaria) son absolutamente deficientes, y los servicios públicos inexistentes. Tampoco existe control fiscal ni regulación estatal de las actividades productivas. El comercio está reducido a intercambios personalizados, lo mismo que las actividades de transporte. Los asuntos colectivos se tratan entonces (o se trataban, hasta hace 20 años quizá, hasta en la actualidad en muchas partes alejadas) entre habitantes del lugar, en interacciones dialógicas (Whitten 1992, Rivas 1999b) que, multiplicadas al infinito, conforman el espacio público de proximidad.

La historia del poblamiento determina unas modalidades de habitat muy específicas. A lo largo de migraciones que se intensificaron en el siglo XIX desde los valles interandinos, el altiplano y los piedemontes hacia la costa pacífica, los pobladores negros se instalaron en casas y pequeñas aldeas alineadas a lo largo de los ríos que corren paralelos entre ellos y perpendiculares al mar (West 1957). En estas tierras relativamente « vacías » y no apropiadas legalmente (tierras baldías o Tierras de la Nación), construyeron poblados precarios y móviles : una inundación, un maremoto o algún desastre pueden acabar con un pueblo, o al contrario, un fundador activo y carismático logra atraer a nuevos migrantes, o también los recién casados prefieren apartarse y crear otro núcleo de población, etc. Desde los años 1970 sin embargo se da un proceso de consolidación del habitat, con un crecimiento poblacional fuerte en algunos pueblos y un inicio de jerarquización urbana (Mosquera y Aprile 1999).

## La vereda de Bellavista, río Mejicano: la conformación espacial y los espacios públicos



Fuentes: fondo y numeración de viviendas: CIDEIM (1997)  
información de encuesta propia

UNIVALLE - IRD, 2000

- etapa 1 : los barrios de parentela
- etapa 2 : los lugares colectivos
- etapa 3 : construcción institucional o comunitaria
- vivienda de miembros del grupo de los fundadores (28 viviendas)
- vivienda de miembros del grupo residente en el barrio "del otro lado" (6 viviendas)

NOTA: total de viviendas habitadas en 1997 = 54

En estos contextos, es interesante seguir las pautas de la extensión del espacio público (asumiendo aquí la ambigüedad del término) y de su posterior diferenciación y fragmentación, a nivel micro. Tomaremos el ejemplo de Bellavista (río Mejicano, ensenada de Tumaco, **fig.1**), vereda fundada al final del siglo XIX y que cuenta hoy con cerca de 250 habitantes. A lo largo del río, subsisten tres barrios (los de atrás, los de en frente, los de arriba) de habitat linear y familiar, típico de las primeras instalaciones en todo el Pacífico. Luego el poblado se desarrolló alrededor de una « calle principal » perpendicular al río, de habitat más denso y mezclado, a la vez que los habitantes construyeron, con trabajo comunitario y aportes personales, la cancha de fútbol, los pozos y el cementerio, todos alejados del espacio habitado. Finalmente, a partir de los años 1970, se construyeron « espacios públicos » en la parte alta del pueblo : la capilla, la escuela, el parque, la « casa del convenio » (una Ong) y, recientemente, la planta de energía y el bachillerato, todas de material duradero que contrastan con las viviendas de madera de los pobladores.

La organización espacial de la vereda denota claramente la coexistencia de varios « espacios públicos » : en la primera etapa, no se diferencian lugares públicos o privados, salvo quizás las cocinas y azoteas de cada vivienda. Los asuntos colectivos se tratan en las riberas y playas del río, en las salas y verandas de las casas, en las canoas durante los viajes, etc. En la segunda etapa, se diferencian el espacio de viviendas de los « lugares colectivos », cuyo acceso implica reglas de uso, pero son reglas implícitas y cambiantes según los contextos. Por ejemplo, el espacio de la cancha, por lo general abierto a todos los jóvenes del río, se verá restringido en caso de conflicto con la vereda vecina, o los pozos de acceso libre en tiempo « normal » se individualizarán temporalmente en caso de tensión o división interna a la vereda (Rivas 1999a). Los « espacios públicos » lo son en cuanto corresponden a una dinámica social dada, no por naturaleza. En la tercera etapa, se delimitan lugares cuyo carácter público está avalado por instituciones (la iglesia, la escuela..), además que se distinguen en el paisaje por su ubicación (alejado del río, en la loma) y su tipo de construcción. Aparece una distinción entre el conjunto de individuos y sus necesidades, y la colectividad y sus necesidades que ahora pasan por el canal de instituciones formales y ajenas a la vereda.

En el Pacífico, el « espacio público » existe fuera y antes de las instancias y estructuras formales –incluso materiales– que hoy lo caracterizan (sean éstas del Estado, de la Iglesia o de una Ong). La no-ruptura entre público y privado no significa que no exista la idea de bien común, tampoco que sólo rija el individualismo, sino que se da un manejo flexible y contextual de las reglas de acceso a los espacios y recursos de la vereda. Podríamos hablar de un « espacio público íntimo », parafraseando las regiones íntimas de Lomnitz-Adler (1995) que insiste sobre las modalidades contextuales y « culturales » de los arreglos sociales, las cuales dibujan las fronteras identitarias del grupo local o regional. Los mecanismos sociales de interacción no disocian lo privado de lo público, sino que ponen en juego negociaciones permanentes entre los actores, a nivel micro, en función de los contextos. Así lo comprueban los ejemplos de resolución de conflicto que se pudieron observar en el río Mejicano (Rivas 1999b) : según el objeto del litigio (por lo general robo, invasión de parcela o destrucción de cultivo), intervienen individuos que pueden ser familiares, compadres, comadronas o ancianos, en escenarios físicos que varían desde los muy informales (en casa de alguno, en la tienda) hasta los formales (en la escuela, con una confrontación pública de las partes). No existe un garante único de « autoridad » y legitimidad para dirimir conflictos, tampoco un solo dispositivo, sino una amplia gama de mecanismos que se adaptan a cada caso.

Por su parte, aquí como en muchas partes, la institucionalización de los espacios públicos es expresión de la modernidad, no sólo a nivel material o de integración a la sociedad global sino por lo que significa en cuanto a distanciamiento de los individuos frente a la colectividad (mayor reflexividad y subjetividad del individuo). La formalización de los espacios públicos traduciría una tendencia a la individualización en la sociedad, cuando las personas se alejan de las redes de sociabilidad « primaria » (familia, parentela..) para remitirse a otras formas de relación del individuo a la colectividad (sea esta ciudadana, religiosa, étnica, asociativa, etc). Sin embargo la observación no permite llegar a estas conclusiones. La emergencia de un espacio público formal no ha significado que la otra modalidad pierda vigencia o tenga menos eficacia . Ambas coexisten sin excluirse, una tomando más importancia que la otra según las circunstancias. Se entremezclan, en una tensión permanente<sup>3</sup> que redefine cada día las lógicas del que-hacer político en estas regiones. En efecto, es evidente que la dimensión política no es privativa de una o de otra modalidad, sino que pasa por lo cotidiano y lo interpersonal, además de incluir la expresión pública de ciertas posturas y discursos.

Lo importante aquí es evitar la interpretación evolucionista que vería en las distintas modalidades del espacio público el simple efecto del crecimiento demográfico de las veredas (mayor complejidad social y política) por un lado, de la entrada en la modernidad por otro. Más que en oposición, se deben interpretar como una combinación que revela una manera propia de concebir lo público y lo político. En este sentido el espacio público (en su diversidad) es una construcción cultural, y corresponde a un espacio social y simbólico de identificación y de solidaridad, para la gente que comparte este complejo dispositivo político.

## 2- La perspectiva institucional y la acción pública, el tramado territorial (*le maillage*)

Cambiamos ahora de escala y de lógica, al interesarnos no tanto en la regulación social « desde dentro » o desde abajo, sino en las instituciones que pretenden intervenir y organizar la vida pública en la región.

A partir de los años 1960, después del periodo de la Violencia, el Estado intenta implementar instituciones de gobierno local a nivel micro, con los corregimientos. Concebidos como unidades territoriales que incluyen varias inspecciones de policía –encargadas de justicia menor en las veredas-, los corregimientos deben asegurar la comunicación administrativo-política entre el municipio y los ríos. De alguna manera, es un primer intento de construir un espacio público a nivel local <sup>4</sup>.

En el municipio de Tumaco en 1997, según la Registraduría del Estado Civil, existían 167 veredas, de las que 111 eran corregimientos y 48, inspecciones (las inspecciones siendo, en promedio, de tamaño mayor que los corregimientos, lo que de por sí, es una primera anomalía). Sin embargo en 1996, el Secretario a la Acción Comunitaria del Ayuntamiento de Tumaco ignoraba el número y localización de corregimientos e inspecciones del municipio, y en las veredas casi nunca se mencionan ni se conocen los estatutos administrativo-políticos de las localidades. La confusión es persistente entre corregimiento e inspección por un lado, entre vereda (punto) y unidad territorial por otro. De hecho, los corregimientos en cuanto tales nunca fungieron como unidades territoriales, sino como puntos que eran las veredas-sedes. La noción de « tramado » (*maillage*) político-administrativo, donde existieran unidades territoriales englobando a varios poblados menores, con una vereda-sede que por lo mismo tendría

---

<sup>3</sup> A este respecto se podría retomar la expresión de A.Marie (1997) que habla de « dos órdenes cómplices » al referirse a lo individual frente a lo colectivo.

<sup>4</sup> aunque en esta época se trate quizás más de un espacio de control político de la población.

prerogativas sobre los demás, no se arraigó en el Pacífico. La idea de jerarquización entre veredas no « cuadra » con la historia de poblamiento, que se construyó al ritmo de las fundaciones de las veredas, pero también de los fracasos de poblados desaparecidos por una mareada, un incendio, el agotamiento del recurso o unas desgracias que decidieron de la salida de los habitantes. De cierta manera, la alta volatilidad de las veredas del Pacífico (múltiples abandonos y creaciones, crecimientos y decrecimientos repentinos) no se dejó encerrar en una tipología administrativa. Los corregidores funcionan hoy, uno por vereda (confundiéndoles con el inspector de policía), como « carteros del alcalde » ; son socialmente instrumentalizados por las veredas que los necesitan para la comunicación institucional (para el Chocó, ver Losonczy 1997), pero el cargo no confiere ni implica prestigio social.

El destino de las Juntas de Acción Comunal (JAC) fue un poco distinto. También voluntarista, su creación se enmarca en la política gubernamental del Frente Nacional (1958), y se difundieron bajo el impulso de los alcaldes y políticos locales afiliados a uno u otro partido, para repartir cuotas en obras y servicios<sup>5</sup>. Pero si los habitantes se recuerdan de ellas (porque ya no son muy activas), es para quejarse de la ruptura que éstas provocaron : « Las Juntas empezaron a fragmentarlo todo, nos dividieron » (Porfirio Becerra, La Espriella), o bien « fue un golpe, lo que antes era de organización se volvió institución. Se echó a perder nuestra amistad. Se acabaron la minga y el cambio de mano » (Bellavista 1998). La intervención del gobierno logró efectivamente, según los testimonios, cambiar ciertas reglas de negociación para obtener obras y servicios, pero a costa de los mecanismos tradicionales que dejaron de ser operativos. Lo que antes se trataba a nivel de la vereda, de la familia, de los individuos, ahora se podía resolver mediante los canales institucionales insertos en las lógicas partidarias del Frente Nacional (reparto de los recursos y puestos, entre ellos los de las JAC). Esto hubiera podido desembocar en la constitución de un espacio público, es decir en la aceptación de « reglas » de negociación de los asuntos colectivos. Sin embargo no fue así : de alguna manera, la institución suplantó a los actores locales ; éstos no se apropiaron de mecanismos que no podían controlar, y las JAC siguieron como instancia de control político sin por lo tanto promover participación ni negociación ciudadana (y de hecho, en el Pacífico, dejaron de jugar papel importante, hasta para las obras que se negocian directamente con el alcalde, el concejal o algún político).

### 3- desde la acción colectiva

Desde hace una década entramos en una nueva fase de intensa movilización institucional, a raíz de los cambios constitucionales, de la Ley 70, y de las medidas concretas que se tomaron a nivel regional y local para aplicarla. Que se deban a iniciativas gubernamentales o a la movilización social sigue tema de discusión ; lo cierto es que los cambios actuales están conformando un nuevo panorama político-institucional. Se pueden distinguir tres niveles de organización que implican cierta participación popular o comunitaria, y que se reivindican como lugar de expresión e incluso, de manera explícita, como « espacio público » en construcción.

-A nivel nacional y departamental, los espacios abiertos a las « comunidades negras » por la constitución y la Ley 70 (Comisión consultiva de Alto Nivel, Comisiones consultivas regionales, etc, ver Agudelo 1999 :164) no se han convertido en verdaderas arenas públicas de discusión, y, con sus excepciones, funcionan más bien como espacios de competición entre organizaciones y entre directivos para controlar recursos, información o puestos de poder.

---

<sup>5</sup> « La JAC está por las obras, el corregidor por la Ley » (Bellavista, 1997)



-A nivel regional en la parte sur del Pacífico, se constituye en 1993 un « Palenque Regional Nariño », coordinación regional del movimiento nacional « Proceso de Comunidades Negras » (PCN). Nació con la Ley 70 ; reunió en un principio algunas organizaciones pre-existentes (estudiantiles, culturales, de solidaridad, etc.), y propició en los años siguientes la constitución de muchas otras, que todas trabajaban en la difusión de la Ley a nivel regional, llegando hasta los últimos rincones de los ríos y montes del Pacífico sur. Así, de 1993 a 2000, « El Palenque » coordina de hecho las OET (organizaciones étnico-territoriales) que se crean en vista de la constitución de los territorios colectivos de comunidad negra ; se presenta como la instancia de representación e interlocución de las comunidades negras de Nariño frente a las estructuras legalmente instituidas para implementar las nuevas políticas. Ocupado en un intenso trabajo de organización de base por un lado, y con una pretensión legítima a ocupar un espacio político de cierta envergadura por otro, el Palenque tenía muchas frentes a la vez. Con una capacidad reducida en miembros permanentes, no pudo asumir todas sus obligaciones, lo que lo llevó a la implosión. En efecto en los últimos años, las organizaciones de base se distanciaron del grupo de directivos, y reivindican ahora el papel de interlocutor (y canalizador de recursos) que el Palenque pretendía asumir en su nombre. Constituyeron instancias alternas, todavía frágiles, como por ejemplo la Asociación de Consejos Comunitarios del Centro y Norte Nariño, y buscan establecer sus propios medios de negociación directa con las instancias gubernamentales.

El caso de esta fragmentación institucional merece análisis, más allá de una interpretación en términos de luchas de poder entre fracciones, de confiscación de puestos de representación o incluso de desvío de recursos. En sus inicios (años 1993 y sig.), el Palenque funcionó como « espacio público » en el momento particularmente estratégico en que se difundían los textos de la Ley : había adecuación entre los actores locales, sus metas, el espacio que abarcaban y las instituciones que orientaban los debates. El Palenque era el lugar de confluencia de intereses, de difusión de la información, es decir, llenaba un papel fundamental y único de comunicación y de facilitador del cambio a nivel regional. Era también el espacio de construcción identitaria por excelencia, en el que los actores locales empezaron a verse como « comunidad negra », con derechos y posiciones específicos en la sociedad regional y nacional.

Una vez constituidas las organizaciones étnico territoriales en cada río, porción de río o incluso vereda, los espacios de referencia de los actores se fragmentaron : los objetivos eran ahora de constituir los Consejos comunitarios reclamados por la Ley, y luego de concertar entre habitantes acerca de las modalidades concretas de explotación y manejo de estos espacios (los territorios colectivos). Para los actores de la base, la institución válida dejó de ser Palenque, y se concentró en las organizaciones de base y luego los consejos (ver más abajo). El Palenque, fiel a su vocación inicial de coordinación regional, no advirtió este cambio a tiempo ; no modificó su funcionamiento y siguió en sus pretensiones de monopolizar el protagonismo frente a las instancias superiores, lo que causó desacuerdo y conflicto con las organizaciones de base. En otras palabras, Palenque dejó de funcionar como espacio público consensual cuando el espacio de referencia cambió para la gente (de « la región » hacia « los territorios colectivos ») y con esto las fuentes de legitimidad.

-A nivel local, como ya vimos, las organizaciones étnico-territoriales (OET) se constituyen para difundir en el campo las posibilidades abiertas a las poblaciones negras del Pacífico por la Nueva constitución (1991), el Artículo Transitorio 55 y, posteriormente, la Ley 70. Como lo mencionamos, se insertan en el Palenque Regional y en las redes regionales de información y consecución de recursos. Al cabo de múltiples reuniones y asambleas locales, desembocan, en

medio rural, en la constitución de « Consejos comunitarios » encargados de llevar a cabo el proceso largo de titulación colectiva (Agier y Hoffmann 1999), a nivel de un río, una vereda o un conjunto de veredas.

Sin embargo, la creación de los Consejos comunitarios no siempre implicó la desaparición de las OET que les precedieron. En efecto, desde el punto de vista organizacional de Palenque, las primeras en el tiempo (las OET) son concebidas como estructuras de larga duración, destinadas a acompañar el proceso de constitución de los Consejos, para luego apartarse de ellos y permanecer como herramienta de movilización política, más allá de los asuntos de gestión de los territorios colectivos. En esta lógica, los Consejos serían los actores microlocales (manejo del territorio colectivo), las OET pretendiendo conservar un protagonismo político frente a los actores regionales y/o nacionales (el mismo que está en disputa con Palenque Regional). Es así como una OET, en la zona del río Patía, propició la constitución de varios Consejos comunitarios, pero sigue en pie aun después de las titulaciones. Sin embargo, en muchos casos, la OET y el Consejo coinciden en el espacio abarcado (1 organización = 1 consejo) : las personas –y particularmente los directivos- adhieren a ambas estructuras, los temas de negociación se discuten en ambos espacios, etc. En estas circunstancias, los habitantes del lugar expresan cierta confusión frente al dispositivo desdoblado, el cual propicia competencia y conflictos de legitimidad al momento de tomar decisiones (como se vió en la discusión del Reglamento interno en cierta ocasión, donde la OET y el Consejo tenían divergencias y reivindicaban ambos la autoridad en la materia).

## EL ESPACIO PUBLICO AL CENTRO DE UN TRIANGULO INSTITUCION – ACTOR – TERRITORIO

Hasta aquí hemos mencionado algunos espacios públicos abiertos recientemente en el Pacífico en el marco de los cambios globales enunciados en introducción. Hemos visto cómo algunos funcionaron efectivamente como arenas de discusión, otros nunca, otros más en un periodo solamente. Más allá del análisis descriptivo –indispensable- de su funcionamiento y de las razones que llevaron al éxito o fracaso<sup>6</sup>, quisiéramos proponer una hipótesis más global, que se apoya en casos concretos pero los rebasa.

Recordamos la definición de Sintomer para quien el espacio público es un espacio abstracto de *interacciones* donde se discuten los asuntos colectivos ; tiene ciertas *reglas* - pluralismo, publicidad de las posiciones- e implica la existencia de controversias, es decir la politización de los debates (postura de Habermas) (Sintomer 1998 :8-9). Todo espacio público es político por definición, pero no todos los espacios políticos son espacios públicos : las disputas en la cúpula gubernamental, las luchas partidarias para la repartición de puestos, las relaciones de fuerzas entre facciones, y muchos otros, se dan en espacios políticos s.s., sin que haya interacciones alrededor de asuntos colectivos, y menos reglas de pluralismo y publicidad de los debates. A pesar de sus múltiples nexos, no puede existir confusión entre ambos términos.

Ahora bien, las interacciones implican presencia de actores actuantes (no pasivos ni meramente manipulados o sumisos a las estructuras), que no tienen un acceso igualitario a los espacios públicos. Tenemos que reconocer, con Bourdieu, que la estructura social orienta en parte las interacciones, en la medida en que los actores disponen de capital (social, simbólico, económico) desigual, lo que les permite -o no- intervenir de manera también desigual en los

---

<sup>6</sup> ver Agier y Hoffmann 1999 para el caso de las OET y Palenque en Nariño, Agudelo 1999 y Hoffmann 1998 para el caso nacional.

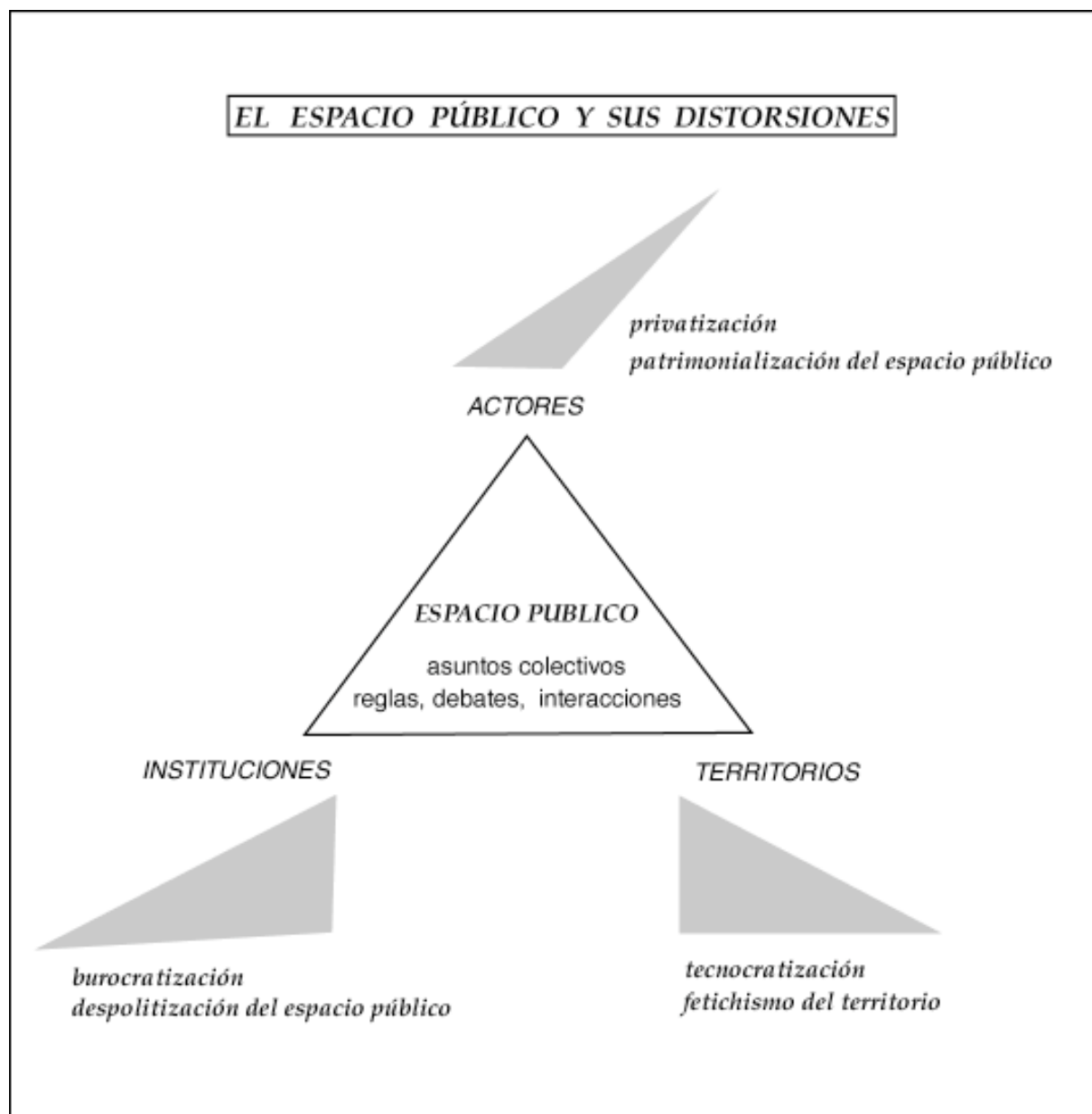
debates, en función de la legitimidad que gozan -o no- dentro de cierto espacio público. En otros términos, la comprensión del funcionamiento de un espacio público pasa inevitablemente por el análisis del juego de los actores, con sus respectivas estrategias y limitaciones.

Por su lado, la idea de « reglas », indisociable y hasta asimilable por algunos a la noción de espacio público, remite a la noción de « institución », fuente o garante de éstas. Esto es particularmente evidente en el caso de espacios públicos « formales », como el político-electoral cuyas reglas se emiten desde los reglamentos electorales y se vigilan (o debería vigilarse) en los distintos partidos. También los espacios étnico-comunitarios tienen sus reglas -que sean escritas, dichas o no-, con la posibilidad de sancionar posibles abusos o de cambiarlas a través de instituciones como las organizaciones de base o el Palenque. Incluso en el caso de los « espacios públicos íntimos », sin reglamentación explícita, existen mecanismos e instituciones sociales capaces de orientar los comportamientos y señalar las desviaciones (pienso en la familia, o el colectivo religioso cuando existe).

Finalmente, es necesario introducir la noción de territorio, definido aquí como el ámbito de referencia de los actores y de las instituciones, que no existen en el vacío sino en relación a una sociedad -o grupos sociales- contextualizada en el tiempo y el espacio. El territorio remite a un espacio social de solidaridad y de identificación, siempre en relación a situaciones dadas. Al igual que las identidades, los territorios nunca son definitivos ni únicos, sino que se insertan en otros más amplios, abrigan otros « menores » o se combinan con otros.

Podríamos entonces visualizar un espacio público como un triángulo cuyos vértices serían los actores, las instituciones y los territorios, haciendo la hipótesis de que sólo funciona en cuanto tal cuando existe cierta adecuación entre los tres puntos de anclaje. Al contrario, cuando una dimensión adquiere un papel demasiado prominente en detrimento de las otras, el espacio público se distorsiona hasta cambiar de naturaleza y volverse, por ejemplo, espacio político stricto sensu (luchas de poder) o espacio de planeación, o aún desaparecer. Los casos mencionados previamente ilustran esta proposición (ver también el esquema, **fig.2**).

- Cuando se sobrepone la dimensión institucional sobre las demás, se corre un doble riesgo. Por un lado, puede llevar a la rigidificación de las instituciones que pierden la comunicación con los actores y las dinámicas sociales y políticas del lugar. Esta *burocratización*, que privilegia la lógica institucional sobre la social, impide el debate, y los asuntos colectivos se ven confiscados por la estructura que impone las reglas sin discusión abierta. Por otro lado, el sobrepeso de la institución puede cortar los lazos de legitimidad que debería mantener con la población que pretende servir. Se vuelve una « cáscara vacía » sin contenido político o social. De tal manera que la ausencia de debate lleva a una *despolitización del espacio público*. Es la interpretación que daría al fracaso de los corregimientos en el Pacífico. Eran innovaciones institucionales, concebidas e implementadas desde arriba, sin tomar en cuenta los actores de base ni su funcionamiento real, y menos adaptarse a las organizaciones territoriales preexistentes. En el Pacífico, con algunas excepciones, dejaron pronto de ser pertinentes para los habitantes, al punto de no ser operativas ni siquiera para las estructuras de gobierno para las que se habían creado (los municipios).



- Cuando jala demasiado del lado territorial, se distorsiona el espacio público en el sentido que sólo los aspectos territoriales son legitimados por las instituciones, desconectándolos de sus raíces sociales o políticas. Al pretender enfocar exclusivamente sobre los fundamentos territoriales de las sociedades, el espacio público se reduce a la discusión de asuntos locales de planeación o manejo, con una creciente *tecnocratización* en las decisiones. Lo que califico de « *fetichismo del territorio* » es esta tendencia a pretender explicar y arreglar todo a partir de criterios eminentemente parciales, locales, negando las dimensiones globales y políticas que siempre tienen los asuntos colectivos, así traten de temas muy concretos (la basura, la contaminación, la construcción de una calle, etc). Otra posible « desviación territorial », frecuente, consiste a utilizar el territorio como instrumento de identificación de un « nosotros » y de exclusión del otro. En el contexto colombiano actual, se podría incluso llegar a una partición territorial de la sociedad, o una partición social sobre bases territoriales : los indígenas por un lado, las comunidades negras por otro, los desplazados, pero también las guerrillas, los paras, etc. El territorio es la base del espacio público, pero debería serla siempre en términos relativos : demasiado énfasis en la defensa del territorio propio lleva a desconocer los otros actores e instituciones que participan en territorios contiguos o imbricados. El territorio se vuelve entonces causa del estrechamiento de la vida pública sobre bases territoriales limitadas.
- Finalmente, las distorsiones más clásicas son las que se refieren a la confiscación del espacio público por los actores cuando rompen sus relaciones de lealtad y obligación hacia las instituciones y los territorios con los que conforman el espacio público. Ampliamente documentados en la literatura, los procesos de *privatización* del espacio público consisten, para el o los actores dominantes, a priorizar estrategias particulares (sean individuales o de grupos), utilizando su peso en el espacio público para fines que divergen de las colectivamente aceptadas. Pueden ser fines exclusivamente materiales (corrupción) como pueden ser, caso más general, para fines políticas, utilizando el capital social o político acumulado en cierto espacio público para legitimar una intervención en otros espacios (lo que algunos autores califican de procesos de *neo-patrimonialización*). Así es como interpreto la dificultad de los Comités Regionales de Comunidades Negras para conformar un espacio público vivo, cada actor jalando por su lado para imponer sus reglas y temas de interés. Asimismo se explica la fragilidad de ciertas organizaciones étnico-territoriales, que dejan de fungir como espacio público pertinente en el momento en que siguen con una lógica estrictamente política, mientras los términos del debate colectivo se desplazaron hacia los territorios y las nuevas instituciones (los Consejos comunitarios). La privatización extrema lleva al desmembramiento del espacio público en cuanto tal, o a su desplazamiento hacia otras arenas de discusión y otras instituciones.

Al lado de subrayar las deficiencias y distorsiones del espacio público en el Pacífico, este modelo permite distinguir los casos en que sí, en un momento dado, funcionan o funcionaron algunos espacios públicos. En cuanto a los ya mencionados, está el Palenque Regional Nariño en un primer periodo, el de la adecuación entre los asuntos tratados (movilización y difusión de la Ley 70), el espacio abarcado (regional) y los actores que intervenían : dirigentes regionales, pero también líderes locales, campesinos, funcionarios, miembros de asociaciones diversas, etc. También las OET, en su primera etapa, propiciaron el debate colectivo y público a escala de los territorios colectivos, llegando a constituir espacios públicos que, para muchos habitantes, revistieron una importancia fundamental por darles acceso, por primera vez, al debate político (Hoffmann 2000). Otros espacios públicos, que no indagamos en estas páginas, emergieron en el Pacífico de los últimos años : el que invade toda la vida pública en los periodos electorales

(Agudelo 1999), el que se teje alrededor de instituciones públicas como Plan Pacífico en sus gestiones de construcciones de obras y servicios en las veredas, o aún de instituciones privadas como Plan Padrinos (una Ong internacional) cuando éste impulsa la participación comunitaria.

## CONCLUSION

El Pacífico rural nos ofrece la oportunidad única de poder seguir, en el espacio geográfico, las marcas concretas de la construcción del espacio público desde sus inicios

El enfoque geográfico permite seguir las huellas de las transformaciones del espacio público e interpretarlas en términos políticos. A nivel regional, cuando se pierde la correspondencia entre espacio geográfico concreto y espacio público, el mismo enfoque sigue pertinente con la introducción del concepto de « territorio », asociándolo a los de actores e instituciones. El espacio público sólo existe en la articulación (y no la sola yuxtaposición) de intereses de actores e instituciones en un mismo territorio, fuera éste real o político, o simbólico. Si se separan los ámbitos (el de las instituciones, el de los actores, el territorial), se distorsionan los espacios públicos. Desde un punto de vista teórico-metodológico, este enfoque permite rebasar las oposiciones que se usan clásicamente para explicar fracasos o limitaciones del desarrollo de la acción colectiva desde el espacio público : pienso al dilema teórico estructura/interacción, o a las dicotomías entre público/privado, Estado/sociedad civil, o individual/colectivo.

En los últimos diez años, el Pacífico experimentó transformaciones mayores, con la emergencia de discursos y actores que promovieron la constitución de un espacio público nuevo, en la línea del movimiento de comunidades negras (es decir, organizado alrededor de la noción de identidad negra y de la participación popular al devenir de su región). Esta parte de la sociedad civil no existe fuera del Estado, como tampoco existe fuera de los partidos y de los demás « corporaciones » que componen la sociedad, pero tiene cierta autonomía por las características del espacio público que fomentó (entre otras : multiplicación de espacios a varias escalas, fuerte presencia de campesinos y pobladores rurales, temas de importancia « vital » para los actores).

De alguna manera, el Pacífico conforta cierto optimismo expresado por Restrepo cuando habla de la emergencia de los actores de la sociedad civil que se imponen a los partidos y se « autorepresentan en el espacio público », concluyendo que « la dinámica no apunta ya a construir la sociedad desde el Estado sino más bien a reconstruir el Estado desde la sociedad » (Restrepo 1990 :153).

Sin embargo el análisis de las prácticas concretas no nos llevan a tanto optimismo. Es cierto que la multiplicación de espacios públicos no representa, en cuanto tal, una amenaza a la democratización o participación ciudadana, siempre y cuando cada uno sea coherente y articulado con los demás. Pero algo que sí cuestiona el proceso de « inclusión ciudadana » es la confiscación parcial o total de algunos de ellos y la distorsión entre las dimensiones territorial, social e institucional. Cuando se conjuntan demasiadas distorsiones en el espacio público global, se cortan las comunicaciones entre actores, entre instituciones, a veces entre territorios (caso de los CC de algunos ríos, en el Cauca por ejemplo), o entre las tres dimensiones. Sin reglas comunes y aceptadas (definición del espacio público), se difunden actitudes de imposición que participan del ambiente de violencia que vive la región.

Todo el mundo (el gobierno, los políticos, las ongs, los líderes, los militantes, los habitantes) aspira a desarrollar y fortalecer el espacio público. Bajo este lema, programas específicos se financian desde las agencias nacionales o internacionales para promover el « fortalecimiento institucional », o favorecer la « gobernabilidad », luchar contra la corrupción, etc. Pero haciendo así se privilegia un solo eje, el de la institucionalidad, y se olvida una característica intrínseca de cualquier espacio público, su naturaleza política. Como bien lo recuerda Da Matta, el espacio público está al centro de disputas mayores : un espacio público amplio y abierto debilita el poder de cada uno los participantes, su reducción y privatización otorga más poder a algunos (Da Matta 1989). El juego político regional, donde los políticos y actores pretenden ampliar el espacio público a la vez que acceder a más poder, no puede sino construirse alrededor de esta paradoja.

## Bibliografía

Agier, Michel y Odile Hoffmann, 1999, Les terres des communautés noires dans le Pacifique colombien. Interprétations de la loi et stratégies d'acteurs, Paris, Problèmes d'Amérique Latine. n° 32, janvier-mars 1999, pp17-42, Paris, La Documentation Française.

Agudelo, Carlos, 1999, Colombie: changement constitutionnel et organisation des mouvements noirs, Problèmes d'Amérique Latine. n° 32, janvier-mars 1999, pp43-52, Paris, La Documentation Française.

Badie B., *La fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995

Bayart J-F., *L'illusion identitaire*, Paris, Fayard, 1996

Ben Nefissa, S. 2000. Ong, gouvernance et développement dans le monde arabe. Conférence UNESCO, Le Caire, 29-31 mars 2000 « NGOs and governance in the Arab countries »

Blanquer JM et C.Gros, *La colombie à l'aube du troisième millénaire*. IHEAL-1997

Bourdieu P. (ed), *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1996

DaMatta, Roberto, 1989, A propósito de microescenas y macrodramas : notas sobre el problema del espacio y del poder en Brasil. Nueva Sociedad, N°104, nov-dic.1989 : 111-117

Hoffmann, O. 1998, Políticas agrarias, reformas del Estado y adscripciones identitarias: Colombia y México, Análisis Político N°34, mayo/agosto 1998, Bogotá, IEPRI, pp3-25

Hoffmann, Odile, 2000, "Jeux de parole et de mémoire autour des mobilisations identitaires dans le Pacifique colombien", Paris, Autrepart N°14, pp33-52

Lomnitz-Adler, Claudio. 1995. *Las salidas del laberinto*. México. Ed.Joaquín Mortiz, 426p.

Losonczy, AM. 1997. *Les Saints et la forêt. Rituel, société et figures de l'échange entre noirs et indiens Emberá (Chocó, Colombie)*. Paris, L'Harmattan, 418p.

Mosquera Gilma y Jacques Aprile, 1999, Habitats y habitantes del Pacífico, Síntesis y reflexiones finales, Cuadernos CITCE, Serie Investigaciones n°2, Cali, UNIVALLE, 87p.

O'Donnell, Guillermo. 1989. Privatización de lo público en Brasil : microescenas, Nueva Sociedad, N°104, nov-dic.1989 : 105-110

Olivier de Sardan (J-P.) 1995. *Anthropologie et développement*. Karthala, Paris

Restrepo, Eduardo y del Valle, Jorge Ignacio (Eds). 1996. *Renacientes del guandal: "grupos negros" de los ríos Satinga y Sanquianga* Biopacífico-Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Bogotá.

Restrepo, Luis Alberto. Relación entre la sociedad civil y el Estado, Análisis Político 9, abril 1990 : 53-80, Bogotá.



Rivas, Nelly Yulissa, 1999a, Prácticas espaciales y construcción territorial en el Pacífico nariñense: el río Mejicano, municipio de Tumaco, Cuadernos de trabajo CIDSE n°41, UNIVALLE, Cali, 86p.

Rivas, Nelly Yulissa, 1999b, Territorialidad, autoridad y ley 70 en el río Mejicano (municipio de Tumaco-Nariño), Cuadernos de trabajo CIDSE n°39, UNIVALLE, Cali, pp69-83.

Sintomer, Y. 1998. « Sociologie de l'espace public et corporativisme de l'universel », L'Homme et la Société, 130(4) :7-20

Velásquez, Fabio. 1996. Los horizontes de la descentralización en Colombia, Bogotá, Revista Foro, N°29, pp34-46.

West, Robert, 1957, *The Lowlands of Colombia. Louisiana State University Studies*. Baton Rouge.

Whitten, Norman. *Pioneros negros: la cultura afro-latinoamericana del Ecuador y Colombia*. Centro cultural Afro-ecuatoriano. Quito. 1992.